



**INFORME N.º DFOE-DL-IF-27-2012  
29 DE NOVIEMBRE, 2012**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

**INFORME ACERCA DE LA EFICACIA DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA DE  
LA MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS**

**2012**



## CONTENIDO

Página N.º

### RESUMEN EJECUTIVO

1	INTRODUCCIÓN .....	1
	ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	1
	NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	1
	LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA .....	2
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	2
	GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	3
	METODOLOGÍA APLICADA .....	4
2	RESULTADOS.....	4
	La elevada morosidad, el significativo déficit presupuestario y los servicios básicos deficitarios reflejan una gestión de cobro ineficaz .....	4
	Deficiencias en el sistema de información para la gestión tributaria municipal .....	9
	Debilidades en la gestión del impuesto de construcción.....	11
3	CONCLUSIONES .....	14
4	DISPOSICIONES.....	16
	AL CONCEJO MUNICIPAL .....	16
	A LA ALCALDESA MUNICIPAL .....	16
	CONSIDERACIONES FINALES .....	18

### CUADROS

1	<u>COMPORTAMIENTO DEL PENDIENTE DE COBRO 2006-2011</u> .....	5
2	<u>RELACIÓN DEL PENDIENTE DE COBRO RESPECTO A LOS INGRESOS REALES 2006-2011</u> .....	6
3	<u>DÉFICIT EN LOS SERVICIOS DE RECOLECCIÓN DE BASURA Y ASEO DE VÍAS Y SITIOS PÚBLICOS</u> .....	8

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **¿Qué examinamos?**

*La eficacia de las acciones de la Municipalidad de Desamparados para mejorar la gestión tributaria en los ingresos provenientes de los impuestos de construcción, sobre la propiedad de los bienes inmuebles, de las patentes municipales y de las tasas por servicios de recolección de basura y aseo de vías y sitios públicos. El estudio abarcó el período comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2011 y se amplió en los casos en que se consideró necesario*

### **¿Por qué es importante?**

*La identificación de áreas susceptibles de mejora permitirá fortalecer la gestión tributaria, con el propósito de disminuir el pendiente de cobro y disponer de recursos para ejecución de obras y la atención de los requerimientos ciudadanos, todo ello en procura de fomentar el desarrollo del Cantón*

### **¿Qué encontramos?**

*La alta morosidad, el elevado déficit presupuestario y los servicios de recolección de basura y aseo de vías y sitios públicos deficitarios, reflejan una gestión de cobro ineficaz en ese gobierno local. Aunado a la existencia de debilidades significativas en el sistema de información utilizado para la gestión tributaria municipal y en la recaudación del impuesto sobre las construcciones*

*En ese sentido, se determinó que el comportamiento del pendiente de cobro asociado a los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles, a las patentes municipales y a las tasas por servicios de recolección de basura y aseo de vías y sitios públicos, revela un incremento considerable en los últimos 6 años, pues pasó de ₡987 000 000,00 (novecientos ochenta y siete millones de colones) en el 2006 a ₡2 799 000 000,00 (dos mil setecientos noventa y nueve millones de colones) en el 2011, lo cual pone de manifiesto la imperiosa necesidad de fortalecer la gestión de cobro para mejorar las finanzas municipales y cubrir los gastos necesarios para garantizar la continuidad en las operaciones y ejecutar las obras y servicios en beneficio de los habitantes del Cantón.*

*Adicionalmente, esa corporación municipal refleja en la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2011, un déficit de ₡930 000 000,00 (novecientos treinta millones de colones), lo que plantea un reto ineludible a esa Administración Municipal para su amortización conforme lo exige el artículo 106 del Código Municipal.*

*El sistema informático utilizado en la Municipalidad de Desamparados no facilita la integración de la información requerida para una gestión tributaria eficiente, por cuanto no*

*permite a las unidades involucradas en el proceso de administración tributaria, acceder a información relevante para la toma de decisiones, generar estadísticas y reportes que provean insumos para el control de inspecciones y notificaciones, declaraciones de bienes inmuebles y avalúos, control de patentes con dos o más trimestres de atraso en el pago, contribuyentes morosos, control de prescripciones y otras acciones similares.*

*Adicionalmente, ese gobierno local carece de mecanismos de coordinación, control y seguimiento para garantizar, de manera razonable, la eficacia de la gestión del impuesto sobre las construcciones. Esto incrementa el riesgo de que los ingresos por concepto de permisos de construcción y las respectivas multas, sea inferior a lo que realmente se debería estar cobrando por este concepto, en detrimento de los objetivos institucionales y del bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del Cantón.*

*Por ejemplo, de un total de 599 notificaciones (enero 2011 a octubre 2012) por construcciones iniciadas sin el respectivo permiso, únicamente 28 contribuyentes pagaron la respectiva multa, la cual ascendió a la suma de ¢5 461 250,00 (cinco millones cuatrocientos sesenta y un mil doscientos cincuenta colones), es decir, existe una cantidad importante de contribuyentes (571) que no han cancelado el permiso ni la multa correspondientes, con el consiguiente perjuicio en la percepción de los ingresos municipales*

*En conclusión, ese ayuntamiento muestra un panorama financiero desfavorable que pone en evidencia una gestión de cobro ineficaz y no garantiza, de manera sostenida, la continuidad en las operaciones y la atención eficiente, efectiva, oportuna y de calidad de los servicios básicos que demanda la comunidad.*

### **¿Qué sigue?**

*Acciones por parte de la administración municipal de Desamparados para cumplir con las disposiciones giradas por este Órgano Contralor con el fin de solventar, de manera integral y sistemática, las debilidades que inciden negativamente en la eficacia de las actividades relacionadas con la gestión tributaria, en procura de mejorar la recaudación de los ingresos requeridos para el cumplimiento de los fines que el ordenamiento vigente exige a la Municipalidad.*

*Para ello deberán disminuir el pendiente de cobro mediante la programación de acciones y el establecimiento de metas anuales. Implementar un sistema informático acorde con requerimientos técnicos definidos por la administración, para la integración de la información de las actividades para una gestión tributaria eficaz y desarrollar procedimientos de coordinación, control y seguimiento de las labores relacionadas con la inspección y notificación de las obras constructivas que se ejecutan en el cantón de Desamparados.*

**INFORME ACERCA DE LA EFICACIA DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA DE  
LA MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS**

## **1 INTRODUCCIÓN**

### **Origen de la Auditoría**

- 1.1 El presente estudio se llevó a cabo de conformidad con el plan anual operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa y responde a las acciones impulsadas por la Contraloría General, para dotar a las municipalidades de una administración tributaria eficaz, a fin de mejorar la captación de recursos y promover el desarrollo local, integral y sostenible de las comunidades.
- 1.2 El Órgano Contralor considera relevante esta auditoría para fortalecer la gestión tributaria y disminuir el pendiente de cobro, en procura de reducir el déficit de aproximadamente ₡930 000 000,00 (novecientos treinta millones de colones), reflejado en la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2011.
- 1.3 Por lo tanto, el presente estudio procura verificar lo actuado por la Municipalidad de Desamparados para mejorar la recaudación en sus principales ingresos, específicamente los relacionados con los impuestos sobre construcción, la propiedad de los bienes inmuebles y las licencias para ejercer actividades lucrativas (en adelante patentes municipales); así como, con las tasas por la prestación de los servicios de recolección de basura y de aseo de vías y sitios públicos.

### **Objetivo de la Auditoría**

- 1.4 Evaluar la eficacia de la gestión tributaria de la Municipalidad de Desamparados, acorde con la normativa vigente que regula esa materia y con fundamento en los objetivos y las metas definidos por esa Corporación Municipal

### **Naturaleza y alcance de la Auditoría**

- 1.5 El análisis se efectuó sobre las actividades comprendidas entre el 01 de enero y el 31 de diciembre del 2011 y se amplió cuando se consideró necesario. Dicho análisis abarcó la gestión tributaria, específicamente, lo relacionado con los procesos, procedimientos y métodos de trabajo referidos a la

determinación, recaudación, registro, cobro, control y ejecución de los ingresos.

- 1.6 El estudio se efectuó de conformidad con el “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, N.º R-CO-94-2006, publicada en La Gaceta N.º 236 del 8 de diciembre de 2006

#### **Limitaciones que afectaron la ejecución de la Auditoría**

- 1.7 La información requerida para el análisis de los diferentes procesos relacionados con la gestión tributaria, no fue suministrada en forma oportuna, en virtud de que la mayoría de esa información, necesaria para atender los requerimientos de esta Contraloría General, debió ser procesada por las unidades de ese gobierno local en forma manual, lo cual generó atrasos significativos en su suministro.

#### **Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría**

- 1.8 La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, convocada mediante oficio N.º 12534 (DFOE-DL-1252) del 20 de noviembre de 2012, se efectuó el 22 de noviembre del mismo año, en el Despacho de la Alcaldesa Municipal de Desamparados, con la presencia de los siguientes miembros del Concejo y funcionarios municipales: Lic. Domingo Solís Solís, Presidente Municipal, Licda. Maureen Fallas Fallas, Alcaldesa, Ing. Iván Wong Reyes, Coordinador del Área de Administración Tributaria, Arquitecta Jessica Martínez Porras, Coordinadora de la Dirección de Urbanismo, Lic. Allan Alfaro Castillo, Asesor de la Alcaldía Municipal y al Lic. Álvaro Rescia Barahona, Auditor Interno.
- 1.9 En dicha presentación, con el oficio N.º DFOE-DL-1270, se le entregó a la Licda. Maureen Fallas Fallas, Alcaldesa de la Municipalidad de Desamparados, una copia impresa y digital del borrador del presente informe, para que en el plazo de cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Servicios para el Desarrollo Local, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.
- 1.10 Con el oficio N.º AM-977-12, la Alcaldesa Municipal da respuesta al memorial citado, refiriéndose a la existencia de algunas situaciones que repercuten negativamente en la veracidad de los saldos reportados del pendiente de cobro.

- 1.11 En razón de las argumentaciones expuestas y las justificaciones aportadas por la Municipalidad de Desamparados, el Órgano Contralor procedió a realizar los ajustes pertinentes en el contenido del informe.

#### **Generalidades acerca de la Auditoría**

- 1.12 La gestión tributaria eficaz resulta vital dentro de los procesos de todo gobierno local, por cuanto permite la captación de recursos propios que podrán ser destinados al desarrollo del cantón y a la prestación efectiva de servicios y obras municipales.
- 1.13 Para la Municipalidad de Desamparados, los ingresos por los conceptos citados constituyen una importante fuente de recursos para financiar sus actividades y promover el desarrollo local, por cuanto representan aproximadamente el 90% del total de recursos generados por su gestión tributaria.
- 1.14 Esta Contraloría General determinó que, como parte de los objetivos y metas establecidos por la Municipalidad de Desamparados para el 2012, se tiene, entre otros:
- a) Mejorar la recaudación para el incremento de los ingresos
  - b) Ejecutar la gestión cobratoria de los contribuyentes morosos para incrementar la recaudación efectiva municipal.
  - c) Disminuir el índice de morosidad.
  - d) Comprobar el cumplimiento de los sujetos pasivos en el pago de patentes.
  - e) Desarrollar programas de fiscalización.
  - f) Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
  - g) Proporcionar acceso a la información catastral y geográfica en los procesos de administración tributaria.
- 1.15 Adicionalmente, cabe indicar que, de la totalidad de los ingresos recaudados durante el año 2011, únicamente el 13% se invierte en proyectos en el cantón de Desamparados; comportamiento similar al mostrado en los últimos cinco años.
- 1.16 La poca inversión de los tributos en el desarrollo del Cantón, puede incidir en forma negativa en la percepción que, sobre la labor de la Municipalidad tienen los ciudadanos y; por consiguiente, en la intención de pago de los tributos.

### **Metodología aplicada**

- 1.17 Para los efectos del presente estudio se aplicaron, entre otras técnicas de auditoría, entrevistas y confirmaciones de información a los Coordinadores del Área de Administración Tributaria y de las unidades de Bienes Inmuebles, Fiscalización Tributaria, Cobros, Inspecciones, Catastro y Topografía, Informática y Control Urbano. Además, se analizó la información contenida en informes realizados por la Auditoría Interna en relación con el tema objeto de estudio.
- 1.18 También, se revisó la normativa jurídica y técnica que regula la materia tributaria y algunos documentos preparados por las unidades administrativas involucradas en la gestión tributaria de la Municipalidad.
- 1.19 Adicionalmente, se obtuvo y analizó información referida a las liquidaciones presupuestarias del 2006 al 2011, contenidas en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

## **2 RESULTADOS**

### **La elevada morosidad, el significativo déficit presupuestario y los servicios básicos deficitarios reflejan una gestión de cobro ineficaz**

- 2.1 De conformidad con el Código Municipal, son atribuciones de los gobiernos locales, percibir y administrar los tributos y demás ingresos municipales. En relación con ese tema, la corporación municipal debe realizar esfuerzos para tener una gestión de cobro eficaz que se traduzca en bajos índices de morosidad.
- 2.2 El pendiente de cobro por concepto de impuestos sobre la propiedad de los bienes inmuebles (IBI), de las patentes municipales y de las tasas por servicios de recolección de basura y aseo de vías y sitios públicos, muestra un incremento significativo durante el periodo comprendido entre el 2006 y el 2011. En el cuadro N.º 1 y en el gráfico N.º 1 se detalla este comportamiento.

No se considera lo referente al pendiente de cobro del impuesto sobre la construcción, dado que existen inconsistencias en su registro, lo cual se comenta más adelante en este informe.

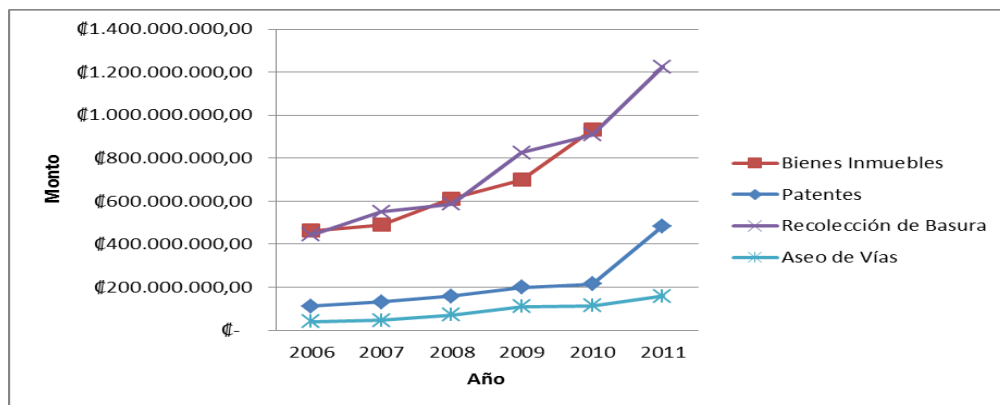


**Cuadro N.º 1**  
**Municipalidad de Desamparados**  
**Comportamiento del pendiente de cobro 2006 -2011**  
**(en colones)**

Año	Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles	Patentes municipales	Servicio de Recolección de basura	Servicio de Aseo de vías y sitios públicos
2006	391.816.855,55	111.989.905,25	443.092.178,65	40.790.153,65
2007	463.383.783,50	130.717.542,45	549.453.204,65	46.434.990,65
2008	489.777.029,05	157.555.076,30	586.508.876,85	70.402.491,95
2009	611.371.085,15	199.135.492,60	825.252.559,25	109.320.979,50
2010	698.860.654,25	213.736.504,05	909.593.933,15	113.518.788,35
2011	931.729.782,60	484.590.588,55	1.225.817.650,25	157.667.378,25

Fuente: Liquidaciones presupuestarias de la Municipalidad de Desamparados remitidas a la Contraloría General de la República.

**Gráfico N.º 1**  
**Municipalidad de Desamparados**  
**Pendiente de cobro 2006 - 2011**  
**(en colones)**



Fuente: Liquidaciones presupuestarias de la Municipalidad de Desamparados remitidas a la Contraloría General de la República.

- 2.3 Al respecto, según información suministrada por esa Municipalidad, mediante el oficio N.º AM-977-12 del 3 de diciembre de 2012, el pendiente de cobro por concepto de patentes municipales, incorpora la suma de ¢273 800 000,00 (doscientos setenta y tres millones ochocientos millones de colones), que se encuentra recurrida ante el Tribunal Contencioso Administrativo; así como ¢32 000 000,00 (treinta y dos millones de colones) por concepto de deudas imputables a contribuyentes, quienes cerraron los respectivos

establecimientos, sin presentar el retiro de la licencia ante la Municipalidad. No obstante, no es viable cobrar el tributo, por cuanto no ha sido posible notificarlos o ubicarlos y el licenciatario no posee bienes inmuebles inscritos a su nombre.

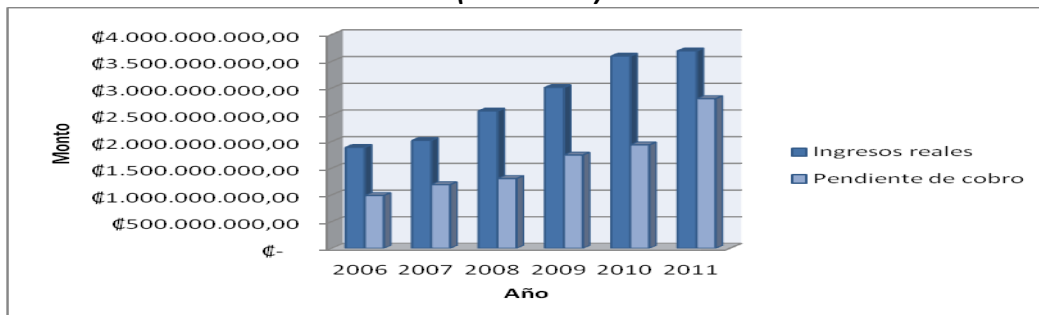
- 2.4 Respecto del pendiente de cobro por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles, la Administración Municipal señaló que el monto incluye, entre otras inconsistencias, facturación a instituciones “no afectas” al impuesto, por la suma de €68 000 000,00 (sesenta y ocho millones de colones); solicitudes de “no afectación” pendientes de tramitar; facturación duplicada de derechos y nudas, y facturación de restos de fincas urbanizadas (zonas de parques, calles, etc.) que no han sido traspasadas a la Municipalidad.
- 2.5 Por último, señalan que el pendiente de cobro al 31 de diciembre del 2011, incluye la suma de €698 900 000,00 (seiscientos noventa y ocho millones novecientos mil colones), de deudores a quienes se les inició la gestión de cobro; sin embargo, en observancia de los principios de eficiencia, economicidad y legalidad, no se consideró procedente continuar con tal gestión, todas las veces que las sumas individuales adeudadas eran inferiores a €50 000,00 (cincuenta mil colones).
- 2.6 El pendiente de cobro en las partidas analizadas creció considerablemente. En el año 2006 dicho pendiente de cobro representaba el 52% del total de los ingresos reales de los tributos mencionados y para el 2011, dicho pendiente correspondió al 76% del total los ingresos percibidos en tales partidas. Este comportamiento se detalla en el cuadro N.º 2 y en el gráfico N.º 2.

**Cuadro N° 2**  
**Municipalidad de Desamparados**  
**Relación del pendiente de cobro respecto a los ingresos reales 2006 – 2011**  
**(en colones)**

Año	Ingresos reales	Pendiente de cobro	Relación
2006	1.888.113.990,62	987.703.343,10	52%
2007	2.018.322.980,52	1.190.003.771,25	59%
2008	2.568.949.719,57	1.304.257.724,15	51%
2009	3.010.070.462,41	1.745.080.866,50	58%
2010	3.597.966.995,15	1.935.755.769,80	54%
2011	3.694.093.373,62	2.799.851.289,65	76%

**Fuente:** Liquidaciones presupuestarias de la Municipalidad de Desamparados remitidas a la Contraloría General de la República e información extraída del SIPP.

**Gráfico N.º 2**  
**Municipalidad de Desamparados**  
**Relación del pendiente de cobro respecto a los ingresos reales 2006 - 2011**  
**(en colones)**



Fuente: Liquidaciones presupuestarias de la Municipalidad de Desamparados remitidas a la Contraloría General de la República e información extraída del SIPP

- 2.7 A pesar de la relevancia de las fuentes de ingresos citadas, el comportamiento de su pendiente de cobro ha mantenido una tendencia de crecimiento. En el año 2006 dicho pendiente ascendió a la suma de ₡987 000 000,00 (novecientos ochenta y siete millones de colones), mientras que al cierre del ejercicio económico del 2011 correspondió a ₡2 799 000 000,00 (dos mil setecientos noventa y nueve millones de colones) para dichos tributos, situación que demuestra que la gestión de cobro del gobierno local no ha sido eficaz.
- 2.8 De acuerdo con información suministrada al Órgano Contralor por la Administración Municipal, existen en el Cantón de Desamparados, zonas marginales en las cuales se dificulta la labor de cobro de los respectivos impuestos, en razón de que las propiedades están inscritas a nombre del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).
- 2.9 En ese sentido, ese gobierno municipal informó que está llevando a cabo un proceso para determinar la deuda, especialmente de servicios municipales, a fin de entablar un juicio contencioso administrativo contra esas entidades, por cuanto los inmuebles se encuentran en posesión precaria por una serie de personas, a quienes no se han segregado y entregado el respectivo título propiedad.
- 2.10 En los casos del IMAS y del BANHVI, ya se realizó el inventario de los precarios en las distintas fincas y se identificaron los lotes en dicha condición y sus poseedores. En tanto que en el caso del INVU, está pendiente la identificación de los predios y sus habitantes.

- 2.11 Aunado a lo expuesto en este aparte, la Contraloría General determinó la existencia de algunas debilidades en la gestión de cobro, asociadas con el sistema de información utilizado para la administración tributaria. Esta temática se aborda más adelante en el presente documento.
- 2.12 Por otra parte, de la información suministrada por ese gobierno local a la Contraloría General en las liquidaciones presupuestarias, se determinó que en los últimos tres años, la situación financiera de ese gobierno local ha desmejorado, lo cual se refleja en el incremento en el déficit presupuestario de ese ayuntamiento, el cual pasó de €63 000 000,00 (sesenta y tres millones de colones) en el 2009 a la suma de €930 000 000,00 (novecientos treinta millones de colones) en el año 2011, que se presenta cuando la diferencia entre los ingresos y los egresos totales, una vez separados los saldos de carácter específico, es negativa.
- 2.13 Lo comentado evidencia una situación de riesgo para ese gobierno municipal, al tener que canalizar los recursos libres en la amortización del déficit, posponiendo otro tipo de erogaciones, tal como lo establece el artículo 106 del Código Municipal.
- 2.14 Adicionalmente, de la revisión de la relación ingreso - gasto de los servicios de recolección de basura y aseo de vías y sitios públicos del 2006 al 2011, incorporada en las liquidaciones presupuestarias de ese gobierno local, se obtuvo que dichos servicios presentan una situación deficitaria, es decir, los ingresos recaudados no permiten cubrir los egresos por la prestación de ese servicio, tal como se muestra en el cuadro N.º 3.

**Cuadro N.º 3**  
**Municipalidad de Desamparados**  
**Déficit en los servicios de recolección de basura y aseo de vías y sitios públicos**  
**2006 -2011**  
**(en colones)**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Servicio Recolección de Basura	(9.573.661,73)	(113.961.617,96)	(251.831.309,47)	(102.400.262,91)	(90.641.942,08)	(200.097.044,92)
Aseo de vías y sitios públicos	2.622.651,87 <sup>(a)</sup>	(77.249.620,56)	(50.350.836,07)	(21.914.700,12)	(31.892.495,76)	(33.524.057,70)

<sup>(a)</sup> Para el período 2006 el servicio mostró superávit.

**Fuente:** Liquidaciones presupuestarias de la Municipalidad de Desamparados remitidas a la Contraloría General de la República.

- 2.15 En resumen, el alto pendiente de cobro limita la capacidad del gobierno local para cubrir los gastos relacionados con la prestación de los servicios municipales y hacerle frente al déficit de recursos libres, que mantiene una

tendencia de crecimiento. Por lo tanto, esa corporación municipal deberá realizar esfuerzos para impedir que la situación descrita se convierta en una crisis financiera insostenible.

### **Deficiencias en el sistema de información para la gestión tributaria municipal**

- 2.16 El volumen de información manejado por toda administración tributaria precisa de un sistema integrado con capacidad de almacenar y procesar la información requerida para la sana recaudación y fiscalización de los tributos. De igual forma, es fundamental que las actividades del proceso de la gestión tributaria estén integradas para facilitar el flujo de información en la organización, la toma de decisiones y brindar servicios ágiles y oportunos para los ciudadanos.
- 2.17 Asimismo, corresponde a la administración, diseñar y operar métodos y mecanismos para obtener y comunicar la información necesaria para guiar sus actividades y para satisfacer los requerimientos de terceras partes externas, que tienen alguna relación con la institución.
- 2.18 Al respecto, los sistemas de información, sean computadorizados, manuales o una mezcla de ambos, constituyen un instrumento para la implantación exitosa de las estrategias organizacionales y, por ende, para la consecución de los objetivos y las metas. Por ello, la institución debe analizar sus propias necesidades y diseñar e implantar los sistemas que requiera con el propósito de disponer de información adecuada y suficiente.
- 2.19 Además, la Ley General de Control Interno, N.º 8292 y las Normas de control interno para el sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establecen la obligación de las administraciones, de contar con sistemas de información que les permitan tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades.
- 2.20 A pesar de la abundancia de criterios relacionados con la necesidad de que las entidades dispongan de sistemas de información eficientes, el sistema informático utilizado en la Municipalidad de Desamparados no facilita la integración de la información requerida para una eficiente gestión tributaria, por cuanto no permite a las unidades involucradas en el proceso de administración tributaria, acceder a información relevante para la toma de decisiones, generar estadísticas y reportes que provean insumos para el control de inspecciones y notificaciones, declaraciones de bienes inmuebles y

avalúos, control de patentes con dos o más trimestres de atraso en el pago, contribuyentes morosos, control de prescripciones y otras acciones similares.

2.21 Para cubrir las limitantes presentadas por el sistema informático en la Municipalidad de Desamparados, las unidades deben recurrir al desarrollo de actividades adicionales ejecutadas manualmente, es decir, se tienen que desarrollar en hojas Excel. Algunas de esas situaciones, que ponen en evidencia el poco apoyo ofrecido por el sistema informático municipal y su efecto en la desintegración de la información, se detallan seguidamente:

- a) No se actualizan automáticamente los valores imponible de los bienes inmuebles producto de los permisos de construcción otorgados.
- b) No permite generar un reporte para el control y el seguimiento de las declaraciones de bienes inmuebles y la valoración de inmuebles no declarados.
- c) No diferencia las propiedades no afectas al cobro de impuesto sobre bienes inmuebles, tales como El Estado, la Municipalidad, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Cruz Roja, el Cuerpo de Bomberos y las Temporalidades de la Iglesia Católica, lo cual incide en que el pendiente de cobro incluya en sus registros sumas incobrables.
- d) No permite ejercer un control cruzado de la información referida a las patentes municipales con las bases de datos de la Dirección General de Tributación (DGT).
- e) No diferencia la condición de cobro para períodos posteriores, una vez que las cuentas se clasifican en proceso de cobro administrativo, cobro judicial o arreglo de pago, por lo cual el recibo de cobro debe emitirse en forma manual.
- f) Carece de una funcionalidad para el cálculo y cobro de intereses de contribuyentes con arreglo de pago y para la elaboración de recibos por abonos a estos arreglos.
- g) La información contenida en las bases de datos se encuentra desactualizada. Por ello, en la Unidad de Cobros se debe elaborar un procedimiento manual para conciliar información recibida de la Unidad de Informática y efectuar una verificación con las bases de datos del Registro Nacional y del Registro Civil, para el seguimiento y control del cobro administrativo y judicial.

- 2.22 Esas limitaciones, entre otras, no garantizan celeridad y oportunidad en las actividades involucradas en la gestión tributaria municipal, por cuanto las unidades administrativas involucradas invierten tiempo y recursos en el establecimiento e implementación de actividades manuales para cubrir las carencias de dicho sistema informático, lo cual limita el alcance en la programación anual de las actividades de esas unidades.
- 2.23 Cabe destacar que producto del informe DFOE-SM-IF-21-2010 emitido por el Órgano Contralor en noviembre de 2010, denominado “Informe sobre la evaluación de la calidad de la información relevante contenida en las bases de datos para el cobro de los tributos en la Municipalidad de Desamparados”, se creó en esa Municipalidad, un Comité de Informática para analizar la depuración de las bases de datos y las limitaciones del actual sistema informático. Siendo hasta setiembre del 2012 que en ese Comité se valora la posibilidad de adquirir un nuevo sistema automatizado.

#### **Debilidades en la gestión del impuesto de construcción**

- 2.24 La Ley de Planificación Urbana, N.º 4240, señala la prohibición de realizar construcciones sin el respectivo permiso municipal y faculta a las municipalidades para establecer impuestos de hasta el 1% sobre el valor de las construcciones
- 2.25 Por su parte, la Ley de Construcciones, N.º 833, establece la obligatoriedad de contar con una licencia municipal para toda obra relacionada con la construcción, sea de carácter permanente o provisional; además, faculta a la municipalidad para ejercer vigilancia sobre las obras ejecutadas en su jurisdicción y sobre el uso que se les dé a tales construcciones. Añade, este cuerpo legal, que a los inspectores municipales les corresponderá vigilar la observancia de esa Ley.
- 2.26 La Ley N.º 833 de cita, también estipula como una infracción, ejecutar sin licencia previa, obras para las cuales esta Ley y su Reglamento exigen tal requisito y faculta a los gobiernos locales a cobrar multas en las construcciones que se desarrollen sin el respectivo permiso.
- 2.27 El control y seguimiento de las labores de inspección y de notificación de los procesos constructivos que se llevan a cabo en el cantón, constituyen un proceso de suma importancia en la gestión tributaria, respecto del impuesto sobre las construcciones, el cual requiere de celeridad y precisión para efectuar el cobro de los permisos y las multas cuando correspondan.

- 2.28 En la Municipalidad de Desamparados, estas funciones se encuentran a cargo de la Unidad de Inspección, la cual realiza las inspecciones y traslada a la Unidad de Control Urbano, las notificaciones de obras iniciadas sin el respectivo permiso municipal, con el propósito de que se inicien los trámites para permitir al contribuyente regularizar su situación y cumplir con los requisitos necesarios para obtener y pagar el permiso de construcción y la multa correspondiente.
- 2.29 No obstante, lo señalado en la normativa vigente en esta materia, el gobierno local carece de mecanismos de coordinación, control y seguimiento a fin de garantizar, de manera razonable, la eficacia de la gestión del impuesto sobre las construcciones. Esto incrementa el riesgo de que los ingresos por concepto de permisos de construcción y las respectivas multas, sea inferior a lo que realmente se debería estar cobrando por este concepto, en detrimento de los objetivos institucionales y del bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del Cantón
- 2.30 Al respecto, es pertinente señalar que, en el periodo comprendido entre enero del 2011 y octubre del 2012, de un total de 599 notificaciones por construcciones iniciadas sin el respectivo permiso, trasladadas por la Unidad de Inspección a la Unidad de Control Urbano, únicamente 28 contribuyentes cancelaron la respectiva multa, la cual ascendió a la suma de ₡5 461 250,00 (cinco millones cuatrocientos sesenta y un mil doscientos cincuenta colones), es decir, existe una cantidad importante de contribuyentes (571) quienes no han tramitado, ni cancelado el permiso, ni la multa correspondientes, con el consiguiente perjuicio en la percepción de los ingresos municipales.
- 2.31 En ese sentido, la Unidad de Control Urbano no mantiene un mecanismo de control sobre las notificaciones trasladadas por la Unidad de Inspección, por concepto de las obras iniciadas sin el permiso de construcción respectivo, el cual permita verificar si los contribuyentes notificados se pusieron a derecho. Aunado a que no existe un proceso de retroalimentación a la Unidad de Inspección sobre las actuaciones realizadas por la Unidad de Control Urbano, a fin de poner a derecho las construcciones sin permiso.
- 2.32 Por otra parte, se determinó que en el periodo comprendido entre enero de 2011 y setiembre de 2012, la Municipalidad aprobó 128 permisos de construcción, los cuales no fueron pagados por los contribuyentes. Esto generó que ese ayuntamiento dejara de percibir un total de ₡16 296 215,00 (dieciséis millones doscientos noventa y seis mil doscientos quince colones), por concepto del impuesto de construcción.



- 2.33 Es pertinente resaltar que ante una solicitud de esta Contraloría General, para que se remitiera información relacionada con las inspecciones efectuadas a 27 de los permisos aprobados, pero no pagados por los contribuyentes, esa Administración Municipal efectuó la correspondiente inspección, de la cual se obtuvo que en tres casos las obras ya están construidas; sin embargo, los contribuyentes no cancelaron ni el impuesto de construcción, ni la multa correspondiente.
- 2.34 Al respecto, se comprobó que no existe en esa Corporación Municipal un procedimiento administrativo definido, ni un módulo en el sistema de información utilizado en esa Municipalidad, para contabilizar el impuesto generado por los permisos de construcción, razón por la cual no se registra el pendiente de cobro por este concepto, ni se efectúan gestiones de cobro del permiso de construcción aprobado.
- 2.35 Adicionalmente, se evidenció ausencia de un mecanismo efectivo y práctico de comunicación periódica entre la Unidad de Control Urbano y la Unidad de Inspección, a fin de informar y coordinar las acciones pertinentes para la inspección sobre los permisos de construcción aprobados, las solicitudes de permisos rechazadas y los permisos aprobados sin pagar por parte de los contribuyentes.
- 2.36 La situación antes comentada no permite programar las inspecciones para verificar oportunamente, entre otras acciones, que las construcciones no se inicien hasta cuando sean formalizados los requisitos pertinentes para la obtención de la licencia y si los contribuyentes realizan las obras constructivas sin cancelar el impuesto de construcción y la multa correspondiente.
- 2.37 La ausencia de mecanismos de control y seguimiento en el trámite de permisos de construcción, genera el riesgo de que se inicien y concluyan obras constructivas, al margen del ordenamiento jurídico vigente asociado a estos permisos municipales, se genere un crecimiento desordenado del Cantón, se inobserve el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón de Desamparados y demás regulaciones establecidas para lograr un desarrollo integral, desde el punto de vista de infraestructura, económico, social y en armonía con el ambiente.
- 2.38 Aunado a lo anterior, en el proceso de inspección de las construcciones desarrolladas en el cantón de Desamparados, no se utiliza información generada por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), tales como el detalle de los planos de construcción aprobados, para verificar obras aprobadas por ese Colegio que no tengan asociado un permiso de

construcción, y por ende, se desarrollen sin tramitar y pagar la licencia respectiva.

- 2.39 Por otra parte, de acuerdo con información aportada por la Unidad de Administración Tributaria de ese gobierno local, no se exige en las construcciones en desarrollo, mantener una “bitácora” en el sitio de la construcción para la inspección de los permisos aprobados, la cual contenga, entre otra información, un detalle de los resultados de las inspecciones efectuadas por funcionarios municipales, avance y estado general de la obra, cumplimiento de la normativa, existencia de la documentación pertinente, cobertura, altura, aceras y zonas de protección. Por lo tanto, no es posible determinar, el número ni la periodicidad de las inspecciones realizadas a una misma construcción, para verificar si el contribuyente construyó según lo aprobado en el permiso de construcción.
- 2.40 Tampoco existe un formulario o un registro archivado en el expediente de los permisos, en el cual se consigne información sobre los resultados de las inspecciones efectuadas, en detrimento de la labor de control y seguimiento ejercida sobre esas actividades.

### **3 CONCLUSIONES**

- 3.1 La Municipalidad de Desamparados presenta una situación financiera desfavorable, por cuanto reportó un déficit presupuestario que asciende a la suma de ¢930 000 000,00 (novecientos treinta millones de colones) al cierre del período 2011. Además, muestra una tendencia de incremento considerable en el pendiente de cobro, el cual pasó de ¢987 000 000,00 (novecientos ochenta y siete millones de colones) a ¢2 799 000 000,00 (dos mil setecientos noventa y nueve millones de colones) del año 2006 al 2011.
- 3.2 Asimismo en el período citado, los ingresos recaudados por los servicios de recolección de basura y aseo de vías y sitios públicos no permiten cubrir los egresos por su prestación, por lo cual al 31 de diciembre de 2011 presentan un déficit de ¢200 000 000,00 (doscientos millones de colones) y ¢33 000 000,00 (treinta y tres millones de colones), respectivamente.
- 3.3 Lo comentado refleja una ineficaz gestión de cobro y visualiza un panorama desfavorable para solventar una eventual crisis financiera, motivada en una recaudación de ingresos propios que no cubre los gastos necesarios, para garantizar de manera sostenida la continuidad en las operaciones y la atención eficiente, efectiva, económica y oportuna de los servicios básicos que

demanda la comunidad, así como la ejecución de las obras y servicios en beneficio de los habitantes del Cantón.

- 3.4 Esta situación plantea un desafío a esa Administración Municipal para fortalecer su gestión de cobro y amortizar el cuantioso déficit presupuestario, lo cual no debe limitarse únicamente a planificar e implementar acciones para su amortización, sino además, se debe tener un manejo efectivo de los flujos de caja, que le permitan determinar mensualmente con cuántos recursos se cuentan para ir enfrentando las erogaciones y cuantos de ellos se deben ir separando, para girar a terceros o para utilizarlos en los distintos destinos dados por Ley.
- 3.5 Además, el ayuntamiento presenta situaciones que ameritan ser corregidas, específicamente en lo relacionado con el sistema de información utilizado para la gestión tributaria municipal y con la eficacia de la gestión del impuesto sobre las construcciones, para incrementar la recaudación de ingresos y favorecer el financiamiento de los servicios y obras para la comunidad.
- 3.6 El sistema informático utilizado no garantiza la integración de la información requerida para una gestión tributaria eficiente. Las unidades administrativas involucradas en el proceso de administración tributaria tienen un limitado acceso a la información relevante para la toma de decisiones y el control de sus actividades. Asimismo, en razón del poco apoyo ofrecido por el sistema, la administración debe recurrir al desarrollo de acciones adicionales ejecutadas manualmente, en hojas Excel.
- 3.7 Por otra parte, se evidenció una ausencia de mecanismos para la coordinación, control y seguimiento de las actividades relacionadas con la gestión del impuesto sobre construcciones, con el consecuente riesgo de que los ingresos por ese concepto y las respectivas multas sean inferiores a lo que realmente debería de cobrarse.
- 3.8 Las situaciones antes señaladas, además de poner de manifiesto que las acciones realizadas en materia tributaria no han sido eficaces, van en detrimento de las finanzas municipales y limita la oportunidad y disponibilidad de recursos para financiar y desarrollar los diferentes servicios municipales y proyectos requeridos para el desarrollo del Cantón.
- 3.9 De ahí, la imperiosa necesidad de que las autoridades municipales consideren como parte de sus estrategias de planificación y con la responsabilidad del caso, en cumplimiento fiel de sus responsabilidades, promover en definitiva y con carácter de urgente e impostergable, la definición de acciones efectivas

para revertir, de manera integral y sistemática, en el corto plazo, las debilidades de la gestión tributaria señaladas con detalle en el presente informe.

#### **4 DISPOSICIONES**

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como en los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento injustificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, y de instaurar los procedimientos administrativos correspondientes, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

##### **Al Concejo Municipal**

- 4.3 En función de lo establecido en el artículo 13 del Código Municipal, en el sentido de que son atribuciones del Concejo, aprobar los presupuestos, dictar los reglamentos de la corporación, organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales, celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos cuya competencia es del Alcalde, se gira la siguiente disposición a ese Órgano Colegiado:
- 4.4 Apoyar, en la medida y forma que le corresponde a ese Concejo, las iniciativas propuestas por la Administración para el efectivo y oportuno cumplimiento de las disposiciones giradas por la Contraloría General a la Alcaldesa Municipal en el presente informe, con el propósito de dotar de los recursos necesarios (financieros, humanos, tecnológicos y logísticos) para mejorar la eficacia de la gestión tributaria, los niveles de recaudación, la eficacia de los procesos asociados a la determinación, recaudación, registro, cobro y control de los ingresos.

##### **A la Alcaldesa Municipal**

- 4.5 En su condición de administradora general y jefe de las dependencias municipales y de su responsabilidad de vigilar por la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos

municipales, las leyes y los reglamentos en general, tal como lo establece el artículo 17, inciso a) del Código Municipal, se emiten las siguientes disposiciones:

- 4.6 Disminuir el pendiente de cobro, mediante la programación de acciones, que incluyan como mínimo: las metas anuales, las actividades específicas a realizar, los funcionarios responsables de su ejecución, el plazo máximo para su cumplimiento, los recursos necesarios y el seguimiento que va a realizar esa Alcaldía Municipal, con el fin de lograr las metas propuestas para la disminución, de manera efectiva, de la morosidad y del déficit que refleja ese ayuntamiento.

La programación debe ser remitida a la Contraloría General en el plazo de seis meses, contado a partir del recibo de este informe. El plazo de cumplimiento de las actividades propuestas no puede sobrepasar dieciocho meses después de enviada dicha programación. Para estos efectos, se debe remitir al Órgano Contralor, cada seis meses, informes sobre el avance en la ejecución de esa programación, en los cuales se evidencie la reducción del pendiente de cobro. Ver puntos del 2.1 al 2.15 de este informe.

- 4.7 Implementar un sistema informático, acorde con los requerimientos definidos por la Administración Municipal para la integración de la información y de las actividades para la gestión tributaria, con los niveles de seguridad y demás requerimientos técnicos, que garanticen razonablemente, la confiabilidad, la integridad y la exactitud de los datos y operaciones. Para esos propósitos deben remitir en un plazo de dos meses, un cronograma de las actividades y los funcionarios responsables de su ejecución, la cual debe estar cumplida en un plazo de veinticuatro meses, contado a partir del recibo de este informe. Para el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir semestralmente a la Contraloría General, informes sobre el avance en el desarrollo e implementación del sistema. Ver puntos del 2.16 al 2.23 de este informe.
- 4.8 Exigir el pago del impuesto sobre construcciones y las multas aplicables, a los contribuyentes notificados por iniciar las obras constructivas, sin el respectivo permiso; con el propósito de garantizar la recuperación del correspondiente tributo municipal, y que las obras constructivas se ajustan al plan de ordenamiento territorial del cantón de Desamparados. Esta disposición se debe cumplir en un plazo de doce meses, contado a partir del recibo de este informe.

Para estos efectos se debe remitir en el plazo de un mes, contado a partir del recibo de este documento, un detalle de las acciones que se adoptarán y

remitir trimestralmente informes sobre el avance en el cumplimiento de tal disposición, en los cuales se debe incorporar, entre otra, información referida al número de notificaciones emitidas, cantidad de permisos tramitados en estos casos y monto percibido de los contribuyentes quienes normalizaron su situación. Ver puntos del 2.27 al 2.31 de este informe.

- 4.9 Elaborar, formalizar y divulgar procedimientos de coordinación, control y seguimiento de las labores relacionadas con la inspección y notificación de las obras constructivas desarrolladas en el cantón de Desamparados, para fortalecer la recaudación del impuesto sobre la construcción y garantizar, que las obras se ejecuten conforme con el plan de ordenamiento territorial de ese Cantón. Esta disposición debe cumplirse en el plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de recibo de este informe, para lo cual debe remitir a la Contraloría General, un oficio donde se evidencie dicho cumplimiento. Ver puntos del 2.32 al 2.40 de este informe.

#### **Consideraciones finales**

- 4.10 La información para acreditar el cumplimiento de estas disposiciones deberá remitirse, en los plazos antes fijados, al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República. Para ello, esa Administración debe designar y comunicar a esa Área, en un plazo máximo de cinco días hábiles, contado a partir de la sesión del órgano colegiado inmediata posterior al recibo de este informe, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona quien fungirá como el contacto oficial, para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones giradas.
- 4.11 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra este informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, las cuales deberán interponerse dentro del tercer día a partir de la fecha de la sesión del órgano colegiado inmediata posterior al recibo de este informe. A esta Área de Fiscalización le corresponde resolver la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.
- 4.12 De presentarse, en forma conjunta, tales recursos, el Área de Desarrollo Local, en el evento de rechazar el recurso de revocatoria, remitirá expediente al Despacho Contralor para su resolución.